

中国旅游业应构建稳定发展的长效机制

夏杰长 中国社科院财经战略研究院副院长 丰晓旭 中国社科院财经战略研究院
博士后

新冠肺炎疫情对我国的经济社会发展造成了重大影响。面对突发的疫情，全国上下一心共同抗击疫情，已经取得了初步的成效。

重大突发事件对旅游业的影响是旅游研究中的一个老问题，在旅游业受疫情影响的背后，既有许许多多的旅游企业和相关从业人员实实在在的直接损失，也有众多与旅游相关联行业的间接损失。在积极配合和主动参与抗击疫情的同时，如何积极应对冲击下的现实困难，认真研判其影响与形势，理性地寻找应对疫情影响之策，构建旅游业持续稳定发展的长效机制，是摆在旅游业界和旅游研究者面前不能回避的重要问题。

旅游业遭受疫情的冲击前所未有但韧性十足

在考虑这次疫情对旅游业的影响时，大多都会借鉴 2003 年“非典”时期的经验和教训，相比之下，2003 年和 2020 年的情况既有相同之处，又有明显区别。相同之处有很多，主要表现在以下几个方面。

一是两次疫情都属于突发性公共卫生事件，基于疫情防控需要，本应该在春节假期井喷的旅游业被按下“暂停键”。旅游企业被动应对，旅游服务订单的“退改停”问题表现突出，景区自春节开始基本处于零收入状态，成本压力主要表现为员工工资、偿还贷款、先期支付与退款等问题，短时间内旅游企业和旅游从业人员的压力陡然增大。

二是政策层面同样迅速反应，随之研究出台了許多灵活的保护性政策措施。例如，文化和旅游部很快出台两年内暂退旅行社 80% 旅游质量保证金的方案。这个政策举措，对这些旅游企业而言，可谓是雪中送炭，缓解了燃眉之急。

三是面对疫情影响，业界对旅游业敏感但不脆弱的基本预期判断也没有变。可以说，旅游业突然的停滞也是阶段性的，旅游业的波动与疫情防控的进程息息相关。根据 2003 年“非典”时期的经验，在外界普遍看长旅游业恢复期的情况下，我国旅游业在半年后就恢复性地实现了反弹。虽然旅游业不会在疫情防控胜利后马上恢复到原有水平，但也会极具韧性地呈现快速复苏势头。

与 2003 年相比，2020 年的旅游业已经发生巨大的变化，这增加了分析旅游业受疫情影响的复杂性，我们既面临着疫情的巨大冲击和当下的损失，也有很强的发展韧性和潜力。

一是旅游休闲需求基础更加旺盛。随着收入水平的提升与休闲意识的不断增强，我国的旅游休闲消费越来越成为现代生活消费的重要内容，2002 年，我国国内旅游游客是 8.78 亿人次，而 2018 年的国内旅游人次已经达到了 55.39 亿人次。而且，这种强大的旅游休闲需求已经形成消费惯性，短期的疫情影响不会对其造成太大的影响，这在一定程度上会增强旅游企业和旅游从业人员面对短期冲击的信心。此外，近些年，我国私家车保有量正在逐年增加，截止到 2019 年，我国的私家车保有量已经首次突破 2 亿辆，这使得依靠私家车的自助旅游占据了很大的旅游休闲市场份额，而这部分市场份额更将成为疫情之后带动出游活动复苏的客源主力军，将会首先为疫情期间苦撑的旅游接待行业带来转机。可以说，只要抗击疫情取得彻底胜利，旅游休闲的相关需求就会迅速得到释放，甚至有可能出现爆发式补偿性消费。因此，今天的中国旅游业发展在面对疫情影响时会更具韧性。

二是旅游供给更加丰富。如今的旅游休闲产品越来越灵活多样，与旅游相关联的行业越来越

多，旅游引导的新业态创新也层出不穷，这在一定程度上加大了疫情影响的复杂性，除了关注传统旅游“六大要素”相关企业受到的直接影响之外，还需关注更多的隐性冲击，避免新的旅游要素遭受重创。

三是旅游在线化服务水平更加便捷。经历过信息通信技术变革的影响，随着智能手机的普及和5G应用的广泛铺开，如今“旅游+互联网”的发展水平已经发生质的飞跃，出现了许多创新型在线旅游服务企业。因此，这在疫情暴发之初，其影响表现出了两面性，一方面因为在线化预订率较高，使得需要处理的“退改停”订单变得更多，相关企业承担的成本与压力更大；另一方面，也展现出了在线化旅游服务便捷的优势，尽管“退改停”业务普遍存在，但许多旅游企业都能坚持有所担当，有条不紊地应对和办理相关业务，保证了消费者的利益。值得一提的是，除了提供专业化甚至精细化旅游服务的在线旅游企业之外，还有许多生活服务类的在线平台企业已经触及旅游服务业务，这些企业在这次应对危机的过程中，会因为其多角化的经营业务范围而显得更加主动。

加强危机管理和政策扶持助力旅游业从困境中突围

（一）加强危机管理，引导旅游业“化被动为主动”

从旅游业危机管理的角度看，一般认为，评估疫情对旅游业的影响需要关注突发事件的发展逻辑线，即把握疫情暴发初期、疫情对抗中、疫情后三个基本阶段。在疫情暴发初期，旅游业需要配合防控需要，严防因为旅游活动所造成的疫情扩散，也必须做好承受压力和损失的准备，并迅速作出调整反应。随着对抗疫情的积极展开，疫情会逐步得到控制，人们的出行逐渐放开，如何在这一关键时期，加强旅游业的自救与管理，是至关重要的，这关系到众多旅游相关企业的生存问题，也关系到众多旅游从业人员的生计问题。在疫情得到彻底解决后，旅游业面临全面复苏，市场振兴的任务就会成为旅游业的工作重点，其中，国内游市场将会首先发力，引领复苏，出境游与入境游需要滞后一段时间，这有赖于疫情结束后的旅游运行管理，只有真正能够实现安全运行，才能使国内外旅游者重拾信心。当前，新冠肺炎的防控工作正处于关键的攻坚时期，旅游业应该化被动为主动，积极做好应对工作。

（二）强化政策支持力度，为旅游业企业排忧解难

旅游业的发展，离不开政府政策的支持，尤其是在目前遭受疫情冲击的特殊背景下，更要及时、主动采取有效扶持政策。

一是旅游相关主管部门要引导所在地的旅游企业在运力补充、住宿保障、场所提供、安全管理等方面为疫情的联防联控作出应有贡献。在重大突发事件面前，抗击疫情是所有工作的核心，政府引导有助于充分利用市场资源解决疫情防控期间的现实困难，往往能够起到双赢的效果。

二是要围绕旅游相关企业的困难做好亟须的服务工作，助力旅游企业特别是中小微企业减损失、降成本。现金流是旅游企业目前遇到的最大问题，它决定了旅游企业所能支撑的时间。虽然当前的抗击疫情形势取得了一定成效，但碍于旅游业的复苏仍然需要反应时间，政府相关部门仍然需要针对旅游企业和旅游从业人员在税费减免、利率优惠、用工保障等方面出台灵活及时的扶持措施。地方政府可根据国家政策文件和自身的实际情况出台对接地方发展诉求的促进计划，为区域内的旅游企业和旅游从业人员组建“政策工具箱”，开展精准扶持服务。近些年，随着旅游休闲个性化趋势成长起来了不少“双创型”小微旅游企业，他们在丰富旅游产品供给、延伸旅游产业价值链等方面发挥了重要作用，但他们并不能像大型旅游企业一样，较为弹性地控制和调整受疫情影响业务的经营成本，并依靠海外板块或其他受影响较小的业务实现“造血补血”。相比之下，小微旅游企业更需要“政策工具箱”的支持，这也是保护和巩固地方旅游业“双创”成果的应有之义。

三是要根据疫情防控形势，分预案、分区域、分市场地提早做好规划。具体来看，要实现多预案准备，要根据疫情防控进度与形势，分别做好乐观与保守的估计与预案，做好引导工作，增进信心，各地区需要灵活落实扶持政策，协助企业开展经营自救，帮助组织区域内的相关企业

实现互利互助，尽可能地减少旅游企业损失，降低旅游业从业人员的压力；要关注重点区域，对旅游产业依赖程度较高的地区和疫情较重的地区，尤其是那些依靠发展文旅产业而实现脱贫的重点区域，都需要重点关注；要确保国内旅游市场安全复苏，在三大旅游市场中，保证国内旅游市场的健康运行与市场振兴是疫情结束后的首要工作，需要提前做好谋划，由暂停到复苏的阵痛，需要强化安全意识，加强监管，确保复苏后的国内旅游市场健康运行，也只有国内旅游市场的健康运行才能给入境旅游者传递信心，以此迎来旅游市场的全面恢复与繁荣。

四是相关部门应充分关注旅游业的用工与就业问题，在调整社保费率、延迟社保缴费、“留岗留薪”补助等方面做好灵活安排。旅游业是劳动密集型产业，是吸纳劳动就业的主力军。此次疫情冲击，对就业影响很大，避免较大规模失业，是政府义不容辞的责任。企业固然要创新思路自救，但如果政府有政府在脆弱的时候采取有力的政策“搭救”一把，结果是完全不同的。此外，除了传统旅游企业的员工利益外，还应该关注那些为文化和旅游创新发展贡献力量的创业人员，在旅游业高度关联和产业深度融合的今天，疫情对旅游业的影响，可能会波及因参与生态休闲农业而改善生活的脱贫农民，也可能会波及参与地方特色工艺品与旅游纪念品开发还处在创业初期的小团队，还可能会波及因经营特色民宿还在等待收回投资成本的年轻人等。他们是促进文旅融合和旅游创新发展的重要力量，是旅游产业链不断拓展的重要支撑，这些都需要各级文化和旅游主管部门的用心引导与扶持。

旅游业作为五大幸福产业之首，是满足人民日益增长的美好生活需要的重要产业，也是助力我国脱贫攻坚事业圆满完成的重要支撑产业之一。面对疫情，旅游业因其高度敏感性的特征受到直接冲击，尽管损失在所难免，但我们坚信这种阵痛是暂时的，中国旅游业经历改革开放 40 多年的发展，已经是韧性十足，暂时的困难改变不了其蓬勃向上的大趋势。